

Hans Leinfelder

# Vlaanderen zoekt punt aan horizon

**VENETIË  
VAN HET  
NOORDEN?**

**BELEIDSPLAN  
RUIMTE**  
Samen denken over de Vlaamse Ruimte

**VIA** Vlaanderen in Actie 2014-2020  
**Vlaamse overheid**  
**ruo** Rijksdienst voor Openbaar Verkeer en Vervoer

Het Vlaanderen van morgen bedenken we vandaag.  
Hoe zie jij de toekomst? In wat voor Vlaanderen wil je leven?  
Doe de test op [www.ruimtevoormorgen.be](http://www.ruimtevoormorgen.be)

Bepaal mee de agenda van het Beleidsplan Ruimte.  
Wie weet win je een ballonvlucht voor twee!

Figuur 1 Campagnebeelden BRV (bron: Vlaamse Overheid)

In de zoektocht naar een opvolger voor het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, is de Vlaamse regering zichzelf behoorlijk tegengekomen. Ze worstelt met de hoge verwachtingen van burgers, nadat zij die zelf uitnodigde om mee te denken over het Vlaamse ruimtelijk beleid. Bovendien vergen de grote maatschappelijke uitdagingen durf om bindende besluiten te nemen waarvan de effecten pas op lange termijn zichtbaar zullen worden. Denk bijvoorbeeld aan een besluit om onbebouwde ruimte niet langer aan te wenden voor nieuwe bouwprojecten. Werken aan een Beleidsplan Ruimte Vlaanderen betekent dat de regering moet afstappen van de heersende politiek van kortetermijnbeslissingen over individuele dossiers.

Het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen* (RSV) wordt dit jaar meerderjarig. Bij de geboorte van deze eerste strategische beleidsvisie op Vlaams (gewestelijk) niveau over de ruimtelijke ontwikkeling van het Vlaamse grondgebied in 1997 werd de planhorizon tot 2007 gesteld. Alle planningsopdrachten, gevat in het RSV, zouden dus in principe acht jaar geleden moeten zijn afgerond. Bij een beperkte inhoudelijke herziening van het RSV in 2011 (Vlaamse overheid, 2011a), alweer vier jaar na de 'houdbaarheidsdatum', verschoof deze horizon voorgoed naar de Griekse kalender. De beleidsopties uit het RSV blijven van kracht tot het RSV, geheel of gedeeltelijk, wordt vervangen door een nieuw ruimtelijk beleidsplan op Vlaams niveau.

Inhoudelijk biedt het RSV onvoldoende antwoord op de maatschappelijke uitdagingen anno 2015. Klimaatverandering en voedselzekerheid stonden in de jaren 1990 nog niet prominent op de politieke agenda. Ook de verwachte toename van het aantal inwoners van Vlaanderen en de omschakeling naar een kenniseconomie vergen een bijstelling van de uitgangspunten van het

RSV. De vorige Vlaamse regering stelde zich daarom, bij haar aantreden in 2009, ten doel om in 2014 te beschikken over een ontwerp van *Beleidsplan Ruimte Vlaanderen* (BRV), een nieuwe strategische beleidsvisie op Vlaams niveau als opvolger van het RSV. Naar analogie met de wijze waarop Europa de opmaak van beleidsdocumenten aanpakt, zou er eerst een Groenboek, als een soort agenderings- en startnota komen en vervolgens een Witboek met een uitgewerkte visie en een voorstel voor een actieprogramma. De regering heeft deze ambitie echter niet kunnen realiseren. Ze keurde enkel in 2012 het Groenboek goed als document voor maatschappelijke discussie (Vlaamse overheid, 2012).

Eind 2015 relanceerde de nieuwe Vlaamse minister van ruimtelijke ordening en leefmilieu, gefuseerd tot 'omgeving', de uitwerking van het BRV tijdens een groots evenement in Oostende. De intentie hiervan was om nu wel tot een Witboek te komen, dat vervolgens een wettelijke verankering zou krijgen in de vorm van een BRV. Ondertussen duurt de opmaak van het BRV al langer dan de opmaak van het

RSV (1992-1997). Op zich is dit opmerkelijk aangezien het RSV na twintig jaar Vlaamse plannenloosheid kwam (Albrechts, 1999) en het BRV op een inhoudelijk sterk RSV kan terugvallen. Dit artikel bespreekt vier redenen waarom het voor het Vlaamse ruimtelijk beleid zo moeilijk was en is om voor het BRV het punt aan de horizon te vinden. Deze vier redenen zijn het resultaat van tien jaar participerende observatie als ruimtelijk planner en beleidsmaker bij de Vlaamse overheid, van 1996 tot en met 2002 betrokken bij de voorbereiding en uitvoering van het RSV en van 2009 tot en met 2013 betrokken bij de voorbereiding van het BRV. Tot nu toe ontbreken systematisch evaluerend onderzoek en wetenschappelijke publicaties, in het bijzonder over de totstandkoming van het BRV. Dit artikel is een bijdrage aan het creëren van een wetenschappelijk veld rondom dit thema.

### Participatie heeft gevolgen

De ambitie van de vorige Vlaamse regering werkte erg bevrijdend voor de planningsadministratie. In haar dagelijks overleg met lokale besturen, middenveldorganisaties, projectontwikkelaars en andere beleidsdomeinen bleek het draagvlak voor het RSV, vanaf het verstrijken van de houdbaarheidsdatum in 2007, zichtbaar af te kalven (Leinfelder & Pisman, 2009). De ambtenaren vatten de opmaak van het BRV daardoor ambitieus aan met een nooit eerder uitgevoerde burgercampagne en met drie partnerdialogen over de gewenste richting van het ruimtelijk beleid. Naast een steekproef bij 1050 Vlamingen, lokten vier wervende campagnebeelden (figuur 1) 74.000 bezoekers naar een campagnesite waar 46.000 mensen ideeën achterlieten en 2.000 mensen zich kandidaat stelden voor een burgerevenement (Vlaamse overheid, 2011b). Gedurende partnerdialogen wisselden vertegenwoordigers van traditionele middenveldorganisaties en nieuwe burgergroepen van gedachten over prioriteiten, toekomstscenario's en beleidsmaatregelen. Deze aantallen tonen de gretigheid en

interesse bij de georganiseerde en niet-georganiseerde burgerbevolking om op een vrij hoog abstractieniveau mee na te denken over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van Vlaanderen.

Inhoudelijk hadden de mensen die de zelfkennistest invulden een uitgesproken mening over belangrijke sleutelkwesties. 'De woonomgeving vernieuwen', 'de verharding van de open ruimtes inperken' en 'meer doen met minder ruimte' scoorden het hoogst. 'Omgevingen met topklasse', 'keuzes maken in suburbane gebieden' en 'Vlaanderen verbinden met de wereld' scoorden het laagst. Dit waren uitgesproken standpunten die duidelijk pleitten voor behoud van de resterende open ruimte en die terughoudend stonden tegenover hoog gegrepen mondiale ambities. Echter bleek uit de steekproef dat de overheid deze kwesties niet mocht afdwingen via fiscale maatregelen.

Wat betreft de planningsadministratie, de duidelijke prioriteiten die boven kwamen drijven als gevolg van het participatieproces hebben ervoor gezorgd dat het speelveld voor de opmaak van het BRV werd weggevaagd en verdween. De minister van ruimtelijke ordening vond de ideeën in eerste instantie een waardevolle input voor het opstellen van het Groenboek (Vlaamse overheid, 2011b, p. 5). Na het voorjaar van 2011 werden burgers echter niet meer gehoord en de partnerdialogen hielden op na de goedkeuring van het Groenboek in het voorjaar van 2012. Vooral ambtelijke werkgroepen probeerden nog wel bepaalde beleidsthema's uit te werken, maar een Witboek bleef uiteindelijk uit. Het belang van burgerparticipatie boven het vertrouwde adviseren uit bleek niet te rijmen met de politieke besluitvorming rondom het ruimtelijk beleid. De hoog scorende sleutelkwesties strookten niet met de ambities van gezaghebbende bedrijfs- en projectontwikkelaarsorganisaties. Het idee waarop de campagne wilde inspelen, het populistische idee dat politici beter naar de burgers moeten luisteren,



was plots ver zoek. Het draagvlak voor het BRV bij nieuwe burgergroepen daarmee ook.

### Té hoge lat

Zoals gezegd keurde de Vlaamse regering enkel een Groenboek goed als discussiedocument. Om de maatschappelijke uitdagingen ruimtelijk aan te pakken en tegelijk een kwalitatieve leefomgeving te creëren, stelde het Groenboek dat de lat voor het ruimtelijk beleid flink wat hoger gelegd moest worden (Vlaamse overheid, 2012).

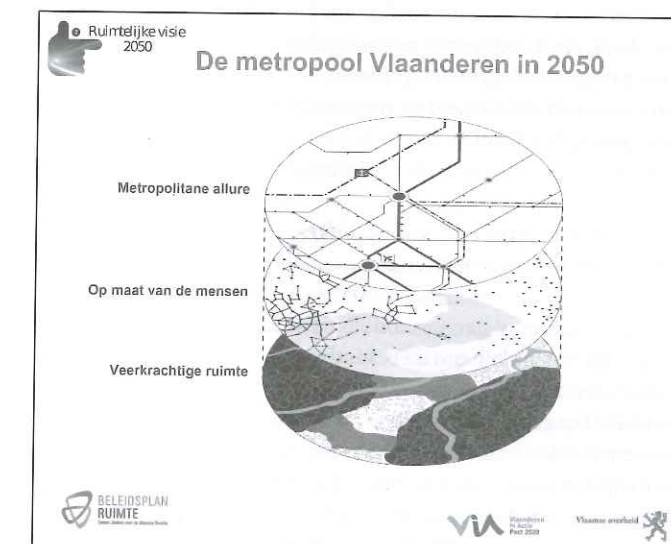
In relatie tot deze ambitie, vertoonde de visie *Metropool Vlaanderen in 2050* uit het Groenboek nog een zekere spreidstand. De Vlaamse regering poogde immers de duidelijke bezorgdheden uit de inspraak van burgers te verzoenen met haar eigen doelstelling om Vlaanderen tot een van de vijf topregio's in Europa te maken. Vrij optimistisch combineerde ze in de visie dan ook de volgende drie speerpunten: de metropolitane allure van Vlaanderen versterken, de menselijke maat in de Vlaamse ruimte behouden en de ruimtelijke veerkracht van Vlaanderen versterken (figuur 2). Daarnaast bevatte het Groenboek, ook

als antwoord op prioriteiten van de burgers, de ambitie om de ruimte zorgvuldiger te gebruiken: "We willen evolueren naar ruimtelijke ontwikkeling waarbij de totale bebouwde oppervlakte niet meer toeneemt. Door de zogenaamde 'ladder van Lansink' (...) toe te passen op ruimte, komen we tot drie stappen voor een doordacht ruimtegebruik: reduceren, hergebruiken en recycleren van ruimtegebruik" (Vlaamse overheid, 2012, p. 23).

De parallel met de Nederlandse ladder voor duurzame verstedelijking (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013) ligt voor de hand. Met het streven om in 2050 geen nieuwe onbebouwde ruimte meer aan te snijden, bleek de lat voor de Vlaamse politiek in 2012 echter te hoog. Waar de minister van ruimtelijke ordening in de media eerst zelf nog uitpakte met deze *out of the box* ambitie, stelde hij kort daarna zelf zijn mening bij na hevige kritiek: "Ik ben geen communist. Ik wil niemand in zijn vrije keuze beperken. Als iemand per se op die manier wil wonen, dan zal hij dat in de toekomst kunnen doen. Ik ga dat niet verbieden" (Muyters, 2012). De planningsadministratie is er niet meer geslaagd in het formuleren van een nieuw en beter standpunt. Ook een herformulering tot 'zuinig omgaan met de open en onbebouwde ruimte' en 'het ruimtelijk rendement van de bebouwde ruimte verhogen' bleek onaanvaardbaar. Wetende dat vier van de zeven uitdagingen uit het Groenboek – werken met klimaat, bewuster omspringen met grondstoffen en energie, in beweging blijven, en bio- en voedseldiversiteit – baat zouden hebben bij ruimteneutraliteit, is het opmerkelijk dat de regering niet genoeg lef heeft gehad om de nodige lange-termijndoelstellingen te formuleren.

### Schaduw van het RSV

Een externe evaluatie van het RSV (De Peuter e.a., 2011) toonde aan dat de maatschappelijke behoefte vooral gericht



Figuur 2 De Metropool Vlaanderen in 2050 volgens het Groenboek (bron: Toelichting Groenboek Vlaamse Overheid)

was op zuiniger en gericht plannen en op het streven naar effectieve veranderingen in de praktijk. Ook bleek dat de meeste van de ondervraagden niet van mening waren dat het RSV geheel op de schop moest; de omgevingsanalyse en uitgangspunten van het RSV stonden voor velen niet ter discussie. Het RSV blijft als een schaduw boven het BRV hangen.

Op procedureel vlak kwam de planningsadministratie met een systeem van beleidsplanning als alternatief voor de structuurplanning uit de jaren 1990. Omdat het RSV een allesomvattend beleidsdocument is met zowel een lange-termijnvisie als uitvoeringsgerichte ontwikkelingsperspectieven en een programma van benodigde acties, is het procedureel een log vehikel: een verantwoordbare aanpassing aan enkele opties betekent immers dat in principe alle andere opties ook ter discussie kunnen worden gesteld. Om die reden zal het ruimtelijk beleidsplan een flexibelere en modulaire opbouw kennen, met een lange-termijnvisie in een afzonderlijke kernnota, aangevuld met vervangbare thematische en gebiedsgerichte beleidskaders. Een aanpassing van opties in één beleidskader is dan mogelijk zonder dat de kernnota en andere beleidskaders ter discussie gesteld moeten worden. Waar dit systeem ongetwijfeld gebaat zou zijn bij een lange-termijnvisie van het parlement, noemt de nieuwe Vlaamse regering het BRV in haar regeerakkoord slechts "een niet-bindende robuuste visie" (Vlaamse regering, 2014, p. 56).

Vanuit inhoudelijk oogpunt is het interessant het citaat aan te vullen: "een niet-bindende robuuste visie waarbij de ruimtelijke principes en de evenwichten van het RSV worden meegenomen". Het regeerakkoord vermeldt op de volgende bladzijde de waarschijnlijk belangrijkste reden om het RSV niet zomaar overboord te gooien: de ambitie voor de invulling van

de ruimtebalans uit het RSV, met zijn sectorale doelstellingen voor de open ruimte, blijft. Deze op Vlaams niveau vastgelegde verschuiving van de definitie van agrarisch gebied naar natuurgebied in uitvoeringsplannen of bestemmingsplannen (Leinfelder, 2003) (en het behoud van 750.000 ha agrarisch gebied) blijft een heilig huisje zolang deze niet planmatig is gerealiseerd. Op die manier draagt de bezorgdheid van zowel landbouw- als natuurorganisaties voor het behoud van deze ruimtebalans in feite bij tot de BRV-ambitie om geen nieuwe onbebouwde ruimte meer aan te snijden. Aangezien deze ambitie de bevrediging van de ruimtehonger van het bedrijfsleven en de projectontwikkelaars in de weg staat, lijkt de opmaak van het BRV gevangen in een patstelling.

### Gevallen planning

In november 2014 relanceerde minister Schauvlieghe de opmaak van het BRV. Het sinds mei 2012 door de werkgroepen geleverde denkwerk wordt als onbestaande beschouwd want het Groenboek vormt het referentiepunt voor de herlancering. De minister opteerde evenmin om de ontwikkeling van een lange-termijnvisie onmiddellijk nieuw leven in te blazen. Haar idee is de inhoudelijke opties uit het Groenboek eerst gedurende zes maanden in tien pragmatisch gekozen gebieden te beproeven op haalbaarheid en realiteitszin. Deze casestudies moeten bovendien de nodige snelle winsten voor het ruimtelijk beleid opleveren. De casuïstiek moet vervolgens de lange-termijnvisievorming inspireren.

De vraag is echter of het methodologisch en inhoudelijk zal lukken om de bevindingen uit deze afzonderlijke gevallen te extrapoleren naar het geheel. Zo heeft de eventuele representativiteit van de gebieden voor de ruimtelijke structuur in Vlaanderen alvast in een aantal van deze gebieden moeten wijken voor het argument van heersende, heikele dossiers. Bovendien is het vaak anekdotische karakter van lokale proble-



men moeilijk verenigbaar met de zeven maatschappelijke uitdagingen uit het Groenboek die vooral een totaalaanpak vergen. De overtuiging om vanuit lokale besturen en actoren een bevredigende visie voor mondiale uitdagingen zoals klimaatverandering of aanhoudende demografische groei te formuleren, staat in essentie niet haaks op de slogan *think globally, act locally*. Niet alleen het handelen maar ook het denken wordt aan het lokale niveau toegemeten. De hype van de *living labs* in het onderzoek over ruimtelijke ontwikkeling (*openlivinglabs.eu*) is hiermee definitief overgeslagen naar het ruimtelijk beleid, alvorens de echte meerwaarde ervan is aangetoond. Met de keuze voor deze tien gevalstudies voor de opmaak van het BRV bereikt het Vlaamse ruimtelijk beleid in ieder geval het absolute culminatiepunt van de 'gevallen' planning (zonder spatie) waarin de planmatige facilitering van individuele 'gevallen' of dossiers primeert op de visievorming.

### Lessen en uitdagingen

De opmaak van het BRV als opvolger van het RSV verloopt uiterst moeizaam. Dit artikel belicht vier redenen waarom een duidelijk standpunt van de Vlaamse regering nodig is om de slaagkans te vergroten. De keuze om de burger actief te betrekken bij de opmaak van een strategisch beleidsdocument op gewestelijk niveau houdt ook in dat de resultaten van de burgerparticipatie serieus genomen moeten worden. Dit moet dan ook aan bod komen in de overkoepelende visie op Vlaanderen. Daarnaast vergen de maatschappelijke uitdagingen waar Vlaanderen mee te maken zal krijgen, een keuze voor duidelijke lange-termijndoelstellingen die vandaag pijn doen, maar op termijn zullen renderen. Een incrementele planning schiet tekort in relatie tot de omvang van de uitdagingen die voor ons liggen. Verder kan het BRV alleen een volwaardige opvolger zijn van het RSV als het een gelijkwaardig statuut krijgt als

beleidsdocument. Als een addendum bij het RSV, zal het Vlaams ruimtelijk beleid op twee benen, twee visies uit verschillende tijdsgeesten, blijven hinken. Tenslotte moet de Vlaamse regering erkennen dat er, naast de vele te realiseren projecten, een maatschappelijk breed gedragen behoefte is aan een vernieuwde lange-termijnvisie. De huidige 'gevallen' planning - dit is de ruimtelijke planning in projectmodus - heeft immers last van meerdere punten aan de horizon.

---

Hans Leinfelder ([hans.leinfelder@kuleuven.be](mailto:hans.leinfelder@kuleuven.be)) is docent ruimtelijk beleid en ecologie aan de Faculteit Architectuur van de KU Leuven.

#### Literatuur

- Albrechts, L. (1999) 'Planners as catalysts and initiators of change. The new structure plan for Flanders', *European Planning Studies*, jg. 7, nr. 5, p. 567-603
- Leinfelder, H. (2003) 'Territoriumdrift van het Vlaams natuurbeluid', *Rooilijn*, jg. 36, nr. 3, p. 144-148
- Leinfelder, H. & Pisman, A. (2009) 'Einde(r) van (strategische) structuurplanning?(!)', G. Bouma, F. Filius, H. Leinfelder & B. Waterhout, *Tussen droom en werkelijkheid, gebundelde papers en ontwerpogaven Plandag 2009*, p. 205-214, Stichting Planologische Discussiedagen
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2013) *Handreiking ladder voor duurzame verstedelijking*, Den Haag
- Muyters, Ph. (2012) 'Ik ben geen communist', <https://www.n-va.be/nieuws/ik-ben-geen-communist> (laatste raadpleging 3/3/2015)
- Peuter, B. de, Bervoets, W., van der Heijden, R., De Decker, P. & Voets, J. (2011) 'Op zoek naar draagvlak voor een nieuw ruimtelijk beleid in Vlaanderen', *Ruimte & Maatschappij*, jg. 2, nr. 3, p. 25-48
- Vlaamse overheid (2011a) *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, tweede herziening, gecoördineerde versie*, Brussel
- Vlaamse overheid (2011b) *Ruimte voor morgen, burgerparticipatie voor een groenboek beleidsplan ruimte*, Brussel
- Vlaamse overheid (2012) *Groenboek Beleidsplan Ruimte Vlaanderen; Vlaanderen in 2050: mensenmaat in een metropool?*, Brussel
- Vlaamse regering (2014) *Regeerakkoord Vlaamse regering 2014-2019. Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan*, Brussel

Stelling

Flexibiliteit en  
rechtszekerheid  
gaan niet samen in  
de Omgevingswet

Achtergrond

De groene stad:  
lessen uit de  
omgevings-  
psychologie

Het creëren van  
meerwaarde bij  
publieke werken

Erfgoed in de  
nieuwe realiteit

Vlaanderen zoekt  
punt aan horizon

InBeeld

Draagbare ruimtes

Kansen voor de  
participatie-  
samenleving in  
kleine kernen

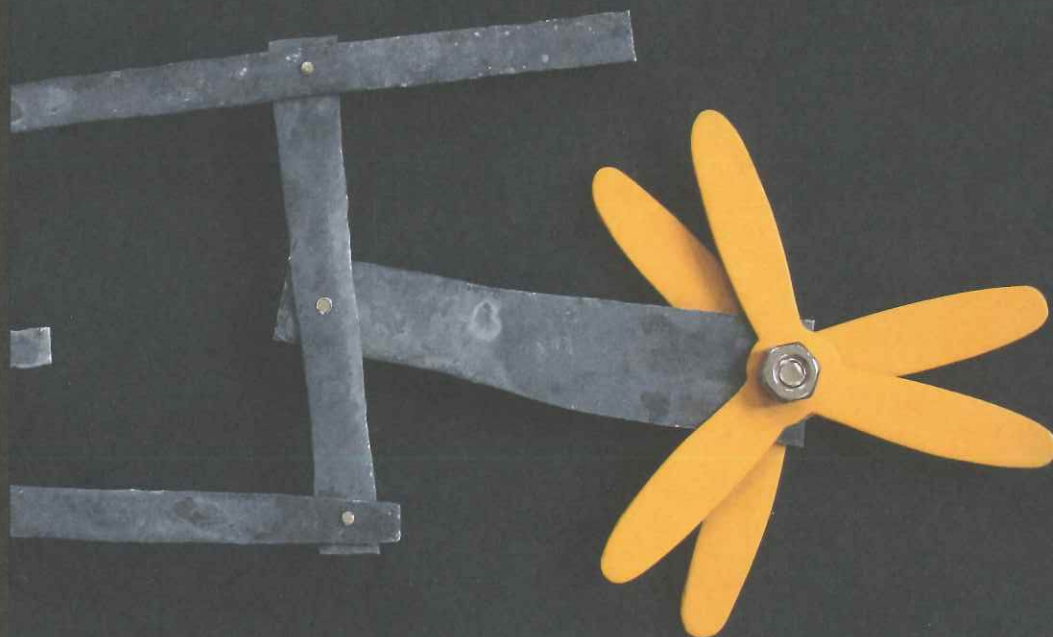
Gronings  
Gereedschap  
voor particulier  
woningbezit

Interview

Simply to have a  
planning system  
without managing  
the land supply  
is half a planning  
system

Column

Stadsstraat



# Rooilijn

Tijdschrift voor wetenschap en beleid in de ruimtelijke ordening